

Señores

**JUZGADO SESENTA Y UNO (61) ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ - SECCIÓN TERCERA**

E. S. D.

**Referencia:** Acción de cumplimiento 11001-33-43-061-2020-00267-00  
Incidente de nulidad

**Accionante:** Grupo Empresarial en Línea S.A. - GELSA

**Accionado:** Lotería de Bogotá

BIBIANA PAOLA MARTÍNEZ SALCEDO, identificada como aparece al pie de mi firma, abogada en ejercicio, obrando en calidad de apoderada principal de la LOTERÍA DE BOGOTÁ, según poder obrante en el expediente, me permito presentar incidente de nulidad por violación del debido proceso, dentro de la acción de cumplimiento de la referencia, en los siguientes términos:

## **1. ACTUACIÓN ATACADA**

Mediante auto de fecha 14 de diciembre de 2020, el Despacho dispuso la admisión de la demanda de acción de cumplimiento instaurada por el Grupo Empresarial en Línea S.A. – GELSA, a través de apoderado judicial, en contra de la Lotería de Bogotá.

Para el efecto, notificó la providencia a mi representada informándole que contaba con tres días siguientes para contestar la demanda y solicitar y/o allegar las pruebas que considerase pertinentes.

## **2. CAUSALES DE NULIDAD**

### **2.1. Violación del debido proceso**

En decisión de admisión de la acción de cumplimiento, se encuentra viciada de nulidad por violación al debido proceso, por cuanto la demanda debió ser rechazada de plano dado el incumplimiento del requisito de procedibilidad establecido en la ley 393 de 1997, veamos:

En el acápite de hechos de la acción, el señor Vargas del Campo, relaciona que mediante dos (2) escritos de fecha 11 de noviembre de 2020, solicitó a la Lotería de Bogotá la aplicación inmediata del artículo 24 de la ley 643 de 2001, modificado por el artículo 60 de la ley 1955 de 2019 al contrato No. 068 de 2016 y que además de ello solicitó *“la aplicación general y en abstracto”* de dichos postulados.

Al respecto refiere en los hechos 3° y 4°, que de conformidad con lo establecido en el artículo 8° de la ley 393 de 1997, el término para contestar dicha solicitud era de 10 días, que según él vencieron el día veintiséis (26) de noviembre del año en curso.

Lo afirmado por la accionante desconoce los principios jurisprudenciales y legales que regulan los requisitos formales de la constitución en renuencia así como la realidad fáctica del caso:

El Consejo de Estado ha establecido que la prosperidad de la acción de cumplimiento, está atada a la observancia de una serie de presupuestos, que incluyen la obligación a cargo de la accionante, de acreditar que la autoridad fue constituida en renuencia frente al cumplimiento de una norma o acto administrativo, como agotamiento del requisito de procedibilidad de la acción.<sup>1</sup>

Lo anterior, en virtud de lo establecido en el artículo 8°, de la Ley 393 de 1997:

*“Con el propósito de constituir la renuencia, **la procedencia de la acción requerirá que el accionante previamente haya reclamado el cumplimiento del deber legal o administrativo** y la autoridad se haya ratificado en su incumplimiento o no contestado dentro de los diez (10) días siguientes a la presentación de la solicitud [...]”.* (Negrillas fuera del texto).

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta. Sentencia proferida dentro del proceso No. 25000-23-41-000-2018-00376-01(ACU) C.P. Carlos Enrique Moreno Rubio. 05 de julio de 2018.

En torno a ello, existe un criterio reiterado por parte del Consejo de Estado que establece que “*el reclamo no es un simple derecho de petición sino una solicitud **expresamente** hecha con el propósito de cumplir el requisito de la renuencia para los fines de la acción de cumplimiento*”<sup>2</sup>.

De esta forma, el órgano de cierre ha determinado que el requerimiento de cumplimiento debe reunir unos requisitos para que pueda ser considerado como tal y en este sentido, la solicitud de cumplimiento de la norma, debe ser realizada **expresamente** con el propósito de cumplir el requisito de renuencia a efectos de iniciar una acción de cumplimiento.

Sobre el particular, el Consejo de Estado<sup>3</sup> ha señalado que:

*La procedencia de la acción de cumplimiento se supedita a la constitución en renuencia de la autoridad, que consiste en el reclamo previo y por escrito que debe elevarle el interesado exigiendo atender un mandato legal o consagrado en acto administrativo con citación precisa de éste y que la autoridad se ratifique en el incumplimiento o no conteste en el plazo de diez días siguientes a la presentación de la solicitud. **El reclamo en tal sentido no es un simple derecho de petición sino una solicitud expresamente hecha con el propósito de cumplir el requisito de la renuencia para los fines de la acción de cumplimiento.***

(...)

*Debe entenderse que ante este lapso especial, **se impone al peticionario informar a la autoridad que la finalidad de la solicitud es constituir la renuencia como requisito para demandar en acción de cumplimiento**, pues de no informarse del mismo el servidor público asumirá que se trata de una petición ordinaria, respecto de la cual existen otros términos para responder y se generan otros efectos. (negrilla original del texto)*

Dichas formalidades, revisten gran importancia puesto que es necesario que la solicitud permita determinar que lo pretendido por el interesado es el cumplimiento de un deber legal o administrativo, **cuyo objetivo es el agotamiento del requisito de procedibilidad consistente en la constitución en renuencia de la parte demandada.**

El peticionario debe informar a la autoridad que la finalidad de la petición es constituirla en renuencia, so pena de que la misma se entienda como un derecho de petición ordinario sobre el cual recaen unos términos de respuesta distintos.

Por consiguiente, la accionante debía agotar el requisito de procedibilidad de la acción, constituyendo en renuencia a la entidad accionada a través de requerimiento de cumplimiento presentado expresamente con dicho propósito.

No obstante, se evidencia que la accionante radicó solicitud el día 11 de noviembre de 2020, en la cual no se hizo precisión alguna acerca de la finalidad de la misma y, por tanto, de acuerdo con la ley, se trata de un derecho de petición ordinario que no puede ser considerado como un requerimiento de cumplimiento, puesto no cumple los requisitos para el efecto.

Grupo Empresarial en Línea S.A., no informó a la Lotería de Bogotá, que la finalidad de la solicitud era constituir la renuencia como requisito para demandar en acción de cumplimiento; por ello, el trámite que procede y que en efecto se aplicó fue el de un derecho de petición, tal como lo establece el Consejo de Estado.

Sobre el término de respuesta de los derechos de petición, la ley 1755 de 2015, dispuso que, por regla general, las peticiones deben ser resueltas dentro de los 15 días hábiles siguientes a su recepción.

No obstante, dicho término fue ampliado por el Gobierno Nacional mediante el artículo 5° del Decreto 491 de 2020, dictado en el marco de la pandemia generada por el Covid - 19, la cual fue ampliada hasta el 28 de febrero de 2021, por el Gobierno Nacional a través de la Resolución No. 2230 de fecha 27 de noviembre de 2020:

**Artículo 5. Ampliación de términos para atender las peticiones.** Para las peticiones que se encuentren en curso o que se radiquen durante la vigencia de

---

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta. Sentencia proferida en el proceso No. 25000-23-41-000-2018-00376-01(ACU) C.P. Carlos Enrique Moreno Rubio. 5 de julio de 2018

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta. Sentencia proferida en el proceso No. 05001-23-31-000-2011-01063-01(ACU) C.P. Mauricio Torres Cuervo. 20 de octubre de 2011.

*la Emergencia Sanitaria, se ampliarán los términos señalados en el artículo 14 de la Ley 1437 de 2011, así:*

*Salvo norma especial toda petición deberá resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción.*

*Estará sometida a término especial la resolución de las siguientes peticiones:*

*(i) Las peticiones de documentos y de información deberán resolverse dentro de los veinte (20) días siguientes a su recepción.*

*(ii) Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta y cinco (35) días siguientes a su recepción.*

*Cuando excepcionalmente no fuere posible resolver la petición en los plazos aquí señalados, la autoridad debe informar esta circunstancia al interesado, antes del vencimiento del término señalado en el presente artículo expresando los motivos de la demora y señalando a la vez el plazo razonable en que se resolverá o dará respuesta, que no podrá exceder del doble del inicialmente previsto en este artículo.*

En tal sentido, dado que la vigencia de la emergencia sanitaria fue ampliada hasta el mes de febrero del año 2021, los términos de respuesta establecidos en el decreto antes referido, son de carácter obligatorio para la administración.

En tanto, el término aplicable para dar respuesta a la petición radicada por el accionante, corresponde a treinta (30) días hábiles, o inclusive, a treinta y cinco días hábiles, en la medida en que constituye una consulta relacionada con asuntos a cargos de la entidad, como sucede en este caso.

Así de la revisión de la demanda y sus anexos, era posible evidenciar que la accionante no agotó el requisito de procedibilidad puesto que:

i) En la solicitud presentada, GELSA no refirió que la misma se presentaba a fin de agotar el requisito de procedibilidad de la acción

ii) Dado que no se presentó requerimiento de cumplimiento conforme a los requisitos formales, no es posible considerar que la accionada haya ratificado un supuesto incumplimiento de la norma o no haya contestado.

Por tanto, la acción debió ser rechazada de plano, ante la ausencia de constitución la renuencia de mi representada, con base en lo establecido en el numeral 5° del artículo 10° y el artículo 12° de la Ley 393 de 1997.

Si el estudio de procedibilidad de la acción, se hubiese realizado siguiendo las disposiciones legales y jurisprudenciales, señaladas hasta este punto, el auto emitido correspondería a uno de rechazo de la acción.

No obstante, la demanda de cumplimiento fue admitida aun cuando los requisitos de procedibilidad no se habían acreditado, consolidado un vicio de nulidad por violación al debido proceso, dada la inobservancia de las disposiciones contenidas en la Ley 393 de 1997, y que regulan el ejercicio de la acción que nos ocupa.

Es importante tener en cuenta que las normas procesales son de orden público y, por tanto, ninguna autoridad está facultada para omitir el cumplimiento estricto de las mismas. Así lo ha señalado la Corte Constitucional, en sentencia T -1165 de 2003:

*“Basta pues con recordar que las normas procesales son de orden público y que, por lo mismo, no se encuentran sujetas ni a la disposición de las partes, ni de la autoridad judicial.”*

Al mismo tenor el artículo 13 del Código General del Proceso, establece:

**“ARTÍCULO 13. OBSERVANCIA DE NORMAS PROCESALES.** *Las normas procesales son de orden público y, por consiguiente, de obligatorio cumplimiento, y en ningún caso podrán ser derogadas, modificadas o sustituidas por los funcionarios o particulares, salvo autorización expresa de la ley.”*

Así las cosas, el auto admisorio de la acción debe ser anulado, en la medida en que no se ajusta a las normas procedimentales que regulan la materia, y por tanto adolece de nulidad.

Por último es importante precisar que el Consejo de Estado en torno a la existencia de nulidades procesales, ha señalado:

*Según la doctrina judicial del Consejo de Estado, ocurre la primera forma de violación, esto es, la falta de aplicación de una norma, ya porque el juzgador ignora su existencia, o porque a pesar de que conoce la norma, tanto que la analiza o sopesa, sin embargo, no la aplica a la solución del caso.<sup>4</sup>*

Ahora bien, en cuanto a la configuración de tales nulidades en el trámite de la acción de cumplimiento, la jurisprudencia ha señalado que el curso de una acción constitucional puede adolecer de vicios que afectan su validez, *“situación que ocurre cuando el juez omite velar por el respeto al debido proceso de las partes e intervinientes del procedimiento”*.

En tal sentido, es procedente la declaratoria de nulidad del acto mediante el cual se admitió la acción, puesto que se encuentra viciado por violación del debido proceso dada la inobservancia de la normas procesales que regulan la materia.

### **3. PRETENSIONES**

Por todo lo anterior, rogamos al Despacho:

PRIMERO: Declarar la nulidad del auto de fecha 14 de diciembre de 2020 mediante el cual se dispuso la admisión de la acción de cumplimiento de la referencia.

SEGUNDO: Como consecuencia de la anterior, se disponga el rechazo de plano de la acción de cumplimiento en atención a lo dispuesto en el artículo 12° de la Ley 393 de 1997, en virtud del cual, ante el incumplimiento del requisito de procedibilidad de la acción, su rechazo procederá de plano.

Del señor Juez,



**BIBIANA PAOLA MARTÍNEZ SALCEDO**  
C.C No. 52.994.954 de Bogotá, D.C.  
T.P. No. 187.463 del C. S. de la J.

---

<sup>4</sup> Consejo de Estado. Sentencia proferida dentro del proceso No. 25000-23-27-000-2004-92271-02(16660)  
C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas. 15 de Marzo de 2012